

НЕКОТОРЫЕ ФАКТОРЫ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА В РЕГИОНЕ

Рассматриваются основные факторы, определяющие необходимость изменения правового статуса, состава и структуры бюджетного сектора в регионе. Выделена взаимосвязь качества бюджетных и платных услуг, казначейских технологий, государственного и муниципального заказа с деятельностью разных типов государственных и муниципальных учреждений.

Ключевые слова: бюджетный сектор, реструктуризация, государственные и муниципальные учреждения, стандарты качества, бюджетирование, ориентированное на результат.

T.V. Sorokina

SOME FACTORS OF RE-STRUCTURING OF BUDGETARY SECTOR IN THE REGION

The article deals with key factors that determine the necessity of changing the legal status, content and structure of the budgetary sector in the region. The author demonstrates the interrelation between quality of budgetary and commercial services, exchequer technologies, state/municipal order and activity of various state and municipal organizations.

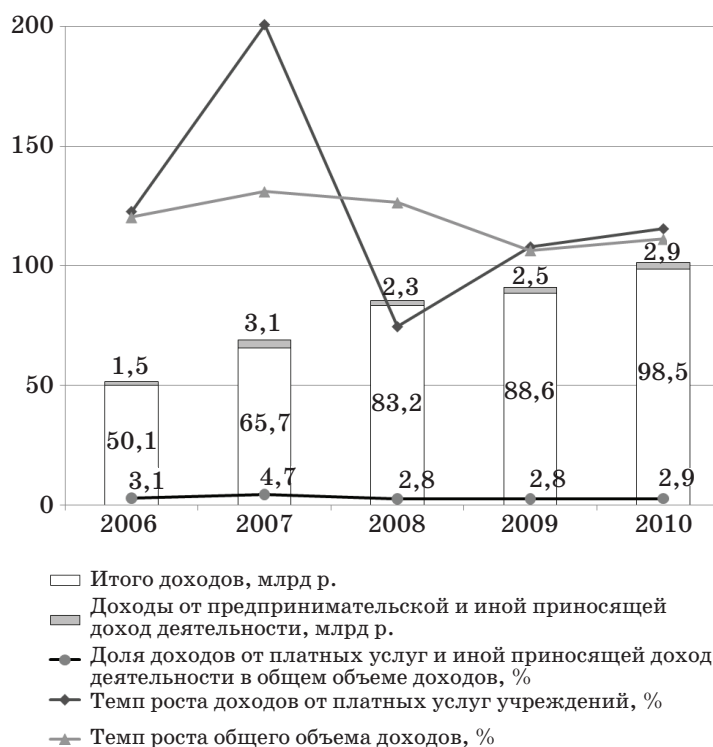
Keywords: budgetary sector, re-structuring, state and municipal organizations, quality standards, result-oriented budgeting.

Современный этап развития государственных и муниципальных учреждений в регионах России представляет собой сложный процесс реструктуризации бюджетного сектора. Изменения в составе и, как следствие, в его структуре обусловлены влиянием следующих факторов:

- введение в деятельность бюджетных учреждений рыночных отношений: развитие платных услуг и иной приносящей доход деятельности;
- существенные различия в качестве государственных и муниципальных услуг, предоставляемых учреждениями населению региона и муниципалитетов;
- переход на договорные отношения, использование государственного и муниципального заказа;
- активизация казначейских технологий в механизме финансового обеспечения учреждений;
- необходимость разработки долгосрочных и среднесрочных прогнозов развития бюджетной сферы в рамках программ социально-экономического развития территорий;
- внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетный процесс.

Возможность получения и использования внебюджетных доходов в бюджетных учреждениях привела к развитию их деятельности за счет оказания платных услуг. В консолидированном бюджете Иркутской области до 2007 г. наблюдается увеличение поступлений от приносящей доход деятельности и резкое их сокращение в 2008 г. (рис.). Доля внебюджетных источников от платных услуг в общем объеме доходов реги-

она крайне незначительна и колеблется на протяжении анализируемого периода от 2,8 до 4,7%.



Динамика доходов от платных услуг и иной приносящей доход деятельности в консолидированном бюджете Иркутской области по результатам фактического исполнения

Однако следует согласиться с тем, что заинтересованность в предоставлении платных услуг, несмотря на небольшой удельный вес денежных средств, полученных в результате их оказания, снижает стимулы в качественном осуществлении основной деятельности за счет бюджетного финансирования. Отсутствие оценки объема внебюджетных доходов при определении бюджетных ассигнований приводит к резкой дифференциации финансового положения бюджетных учреждений [6; 10; 12].

Нельзя отрицать необходимость обеспечения одинакового уровня качества государственных и муниципальных услуг, как предоставляемых в рамках осуществления бюджетной деятельности, так и оказываемых населению на платной основе. Вместе с тем в настоящее время, несмотря на имеющиеся исследования в области менеджмента качества государственных и муниципальных организаций в России и других государствах, в нашей стране отсутствуют единые государственные стандарты качества по услугам в сфере образования, здравоохранения, культуры и других отраслях социальной сферы [3; 5; 6; 11; 13]. Это существенно затрудняет процесс оценки качества услуг, оказываемых государственными (муниципальными) учреждениями по бюджетной и внебюджетной деятельности и негосударственными организациями в данной области.

Реформирование бюджетного процесса на региональном и муниципальном уровнях в настоящее время ориентировано на создание принци-

пиаально новых правил управления расходами бюджетов. В связи с этим развитие контрактных отношений в системе государственных и муниципальных закупок стало одним из важнейших составляющих надлежащего оказания публичных услуг органами власти и бюджетными учреждениями населению.

Реструктуризация бюджетной сети предполагает значительную корректировку процедур реализации государственного и муниципального заказа в соответствии с параметрами бюджетной реформы и созданием социального заказа. Таким образом, при осуществлении бюджетной политики, направленной на активное содействие социальному и экономическому развитию территории, следует внести изменения и дополнения в действующие законодательные документы и нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по закупкам. Исследования в этой области подтверждают наличие возможных преимуществ и недостатков использования государственного и муниципального заказа для разных типов учреждений [1; 2].

Активное развитие казначейских технологий в последние 18 лет способствовало целевому использованию бюджетных средств при осуществлении предварительного и текущего контроля благодаря регламентации всех процедур финансового обеспечения бюджетных обязательств учреждений на всех уровнях бюджетной системы России. Вместе с тем установленный порядок кассового обслуживания исполнения операций бюджетополучателей в казначейской системе страны ограничивает их самостоятельность и оперативность в принятии финансовых решений, особенно в части процедур, связанных с платными услугами. В связи с этим необходимы различные варианты управления денежными средствами в автономных, бюджетных и казенных учреждениях в процессе их финансово-хозяйственной деятельности.

Изучение порядка составления проектов региональных и местных бюджетов в Иркутской области показало, что его основой являются реестры расходных обязательств главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств, представляемые в установленные сроки одновременно с обоснованиями бюджетных ассигнований. При этом в связи со сложившейся в стране и регионе экономической ситуацией и снижением объемов доходов бюджетов при расчете бюджетных проектировок учитывалась необходимость финансового обеспечения приоритетных направлений расходов и действующих расходных обязательств.

Главную роль на практике при планировании расходов на содержание бюджетной сети играет процесс обобщения информации отраслевых отделов финансовых органов, ответственных за содержание учреждений социальной сферы. Как показал анализ, расчеты планируемых расходов осуществляются на основании отчетных данных за предыдущий год, ожидаемых изменений по сети, штатам и контингентам бюджетных учреждений, структурных подразделений администрации, принятых законодательных и нормативных актов РФ, Иркутской области, а также решений органов местного самоуправления, например по повышению тарифов на оказание платных услуг населению.

В общем объеме расходов в первую очередь выделяются действующие обязательства — расходные обязательства, исполнение которых обусловлено региональным законодательством и муниципальными правовыми актами, договорами и соглашениями, заключенными от имени субъекта РФ, муниципальных образований, бюджетных учреждений, не предла-

гаемыми (не планируемыми) к изменению в текущем финансовом году, в очередном финансовом году или плановом периоде, к признанию утратившими силу либо к изменению с увеличением объема бюджетных ассигнований, предусмотренного на исполнение соответствующих обязательств в текущем финансовом году, включая договоры и соглашения, заключенные (подлежащие заключению) получателями бюджетных средств во исполнение указанных законов и муниципальных правовых актов, а затем планируются принимаемые обязательства, в состав которых входит основная часть государственного и муниципального заказов.

Потребности учреждений должны определяться с учетом показателей прогноза социально-экономического развития региона и соответствующего муниципального образования, субфедеральных и муниципальных программ (проектов программ). Рассмотрение нормативно-правовых актов по разработке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования в муниципальных образованиях Иркутской области свидетельствует об их отсутствии во всех территориях, кроме г. Братска и г. Иркутска. Это означает, что долгосрочное, среднесрочное и текущее прогнозирование и планирование деятельности бюджетной сети осуществляется без учета приоритетов программ социально-экономического развития территорий. Обеспечение надлежащего качества бюджетных услуг невозможно в краткосрочном периоде, поэтому ведомственные и долгосрочные целевые программы следует формировать в соответствии с предполагаемыми результатами реструктуризации учреждений и приоритетами развития региона и муниципалитетов на долгосрочную и среднесрочную перспективу.

Внедрение методов формирования бюджета, ориентированного на результат, предполагает повышение ответственности министерств и ведомств за достижение поставленных целей, их заинтересованности в максимально эффективном использовании бюджетных средств, повышение роли бюджета как инструмента осуществления государственной экономической политики за счет обеспечения связи между отраслевыми стратегиями и задачами бюджетного финансирования [9]. С одной стороны, данный метод управления способствует принятию решений в отношении учреждений, осуществляющих неэффективное управление бюджетными средствами, с другой стороны, расширяет возможности предоставления государственных и муниципальных услуг более высокого качества учреждениями разного правового статуса.

В сложившейся ситуации с учетом влияния вышеназванных факторов изменения в составе и структуре бюджетного сектора предполагают проведение ликвидации и объединения бюджетных учреждений, а также изменение их правового статуса. Особенности и порядок реорганизации бюджетных учреждений в регионе определяются Гражданским кодексом РФ, а также специальными законами и нормативными правовыми актами [7]. В отношении бюджетных учреждений субъектов РФ и муниципальных образований такого рода решения принимаются законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления [8].

С 1 января 2011 г. до 1 января 2012 г. в Иркутской области предусмотрено использование для бюджетных учреждений бюджетной сметы. Все источники финансирования — бюджетные средства, доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в областной государственной собственности и переданного в оперативное управление, средства от ока-

зания платных услуг и иной приносящей доход деятельности, а также различные безвозмездные поступления от юридических и физических лиц — учитываются на лицевых счетах, открытых в финансовом органе Иркутской области.

Для казенных учреждений науки, образования, культуры и искусства, здравоохранения, архивов порядок использования внебюджетных средств на содержание и развитие их материально-технической базы и обеспечение своей деятельности установлен в Иркутской области только на период до 1 января 2012 г.

Новое понятие бюджетного учреждения свидетельствует о том, что оно перестает быть получателем бюджетных средств и фактически участником бюджетного процесса. Его доходы не будут считаться доходами соответствующего бюджета. Поскольку финансовое обеспечение должно осуществляться за счет субсидий на выполнение государственного или муниципального задания, доходов от оказания платных услуг и использования имущества, а применение бюджетной сметы не предусмотрено, бюджетное учреждение самостоятельно определяет направления расходования всех средств.

Существенным стимулом повышения результативности деятельности учреждений можно считать используемый в дальнейшем конкурсный характер распределения государственных и муниципальных заданий. Это позволяет создать конкуренцию на рынке публичных услуг между бюджетными и автономными учреждениями, а также иными некоммерческими и коммерческими организациями.

Особенно важным положением, регулирующим динамику исполнения расходов региональных и местных бюджетов, является то, что денежные средства, полученные учреждением и не израсходованные в текущем финансовом году, не перечисляются в бюджет, а остаются в его распоряжении. Тем самым будет более равномерной и закупочная деятельность в течение всего финансового года.

Наиболее уязвимым аспектом реструктуризации бюджетной сети на региональном и местном уровнях является отсутствие единой методической базы проведения комплексного количественного и функционального анализа всех видов учреждений, а также мониторинга результативности их деятельности, поскольку от качества предварительной оценки во многом зависит конечный результат проводимых преобразований.

Список использованной литературы

1. Вифлеемский А.Б. Закон о монетизации бюджетной сферы: Федеральный закон от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» в вопросах и ответах / А.Б. Вифлеемский. — М.: МПСИ; Воронеж: МОДЭК, 2011. — С. 28–30.
2. Ерофеева Т.П. Госконтракт без изъянов / Т.П. Ерофеева // Финансовый справочник бюджетной организации. — 2010. — № 3. — С. 50–56.
3. Карлова П.О. К проблеме оценки качества работы консультативно-диагностических поликлиник / П.О. Карлова, В.С. Казанцева, Н.В. Брыксина // Экономика здравоохранения. — 2011. — № 5–6. — С. 66–70.
4. Князюк Н.Ф. Измерение, анализ и улучшение в системе менеджмента качества медицинской организации / Н.Ф. Князюк // Все о качестве. Отечественные разработки. Аудиты, оценки и другие измерения. — 2010. — № 2 (65). — С. 27–41.
5. Круглов М.Г. Менеджмент качества как он есть / М.Г. Круглов, Г.М. Шишков. — М.: Эксмо, 2007. — С. 90–101.

6. Лавров А.М. Бюджетная реформа в России: От управления затратами к управлению результатами / А.М. Лавров. — М.: КомКнига, 2005. — С. 363–364.
7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: федер. закон РФ от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. О реализации отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений в отношении государственных учреждений Иркутской области: областной закон Иркутской области от 29 нояб. 2010 г. № 114-оз [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Озерова Н.Б. Реструктуризация бюджетного сектора. Принципы, направления. Финансовый мониторинг бюджетной сферы (обзор материалов Минфина России) / Н.Б. Озерова // Университетское управление: практика и анализ. — № 2 (30). — С. 65–77.
10. Смирнова М.В. Платные услуги в системе высшего профессионального образования / М.В. Смирнова // Финансовый справочник бюджетной организации. — 2010. — № 3. — С. 27–38.
11. Суровицкая Г.В. Международный опыт менеджмента качества в сфере высшего образования / Г.В. Суровицкая // Экономика образования. — 2011. — № 3. — С. 83–87.
12. Шишкина Н.Н. Организация платных услуг в бюджетных учреждениях культуры / Н.Н. Шишкина // Финансовый справочник бюджетной организации. — 2010. — № 12. — С. 45–56.
13. Шлыков Г.П. Система менеджмента качества университета: Руководство по качеству и избранные документированные процедуры / Г.П. Шлыков. — М.: НТК «Трек», 2008. — С. 36–41.

References

1. Vifleemskii A.B. Zakon o monetizatsii byudzhethnoi sfery: Federal'nyi zakon ot 08.05.2010 g. № 83-FZ «O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v svyazi s sovershenstvovaniem pravovogo polozheniya gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uchrezhdenii» v voprosakh i otvetakh / A.B. Vifleemskii. — М.: MPSI; Voronezh: MODEK, 2011. — С. 28–30.
2. Erofeeva T.P. Goskontrakt bez iz'yanov / T.P. Erofeeva // Finansovyi spravochnik byudzhethnoi organizatsii. — 2010. — № 3. — S. 50–56.
3. Karlova P.O. K probleme otsenki kachestva raboty konsul'tativno-diagnosticheskikh poliklinik / P.O. Karlova, V.S. Kazantseva, N.V. Bryksina // Ekonomika zdavookhraneniya. — 2011. — № 5–6. — S. 66–70.
4. Knyazyuk N.F. Izmerenie, analiz i uluchshenie v sisteme menedzhmenta kachestva meditsinskoi organizatsii / N.F. Knyazyuk // Vse o kachestve. Otechestvennye razrabotki. Audit, otsenki i drugie izmereniya. — 2010. — № 2 (65). — S. 27–41.
5. Kruglov M.G. Menedzhment kachestva kak on est' / M.G. Kruglov, G.M. Shishkov. — М.: Eksmo, 2007. — S. 90–101.
6. Lavrov A.M. Byudzhethnaya reforma v Rossii: Ot upravleniya zhatratami k upravleniyu rezul'tatami / A.M. Lavrov. — М.: KomKniga, 2005. — S. 363–364.
7. O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi federatsii v svyazi s sovershenstvovaniem pravovogo polozheniya gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uchrezhdenii: feder. zakon RF ot 8 May 2010 g. № 83-FZ [Elektronnyi resurs]. — Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
8. O realizatsii otdel'nykh polozhenii Federal'nogo zakona «O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v svyazi s sovershenstvovaniem pravovogo polozheniya gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uchrezhdenii v otnoshenii gosudarstvennykh uchrezhdenii Irkutskoi oblasti: oblastnoi zakon Irkutskoi oblasti ot 29 Nov. 2010 g. № 114-oz [Elektronnyi resurs]. — Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

9. Ozerova N.B. Restrukturizatsiya byudzhetnogo sektora. Prichiny, printsipy, napravleniya. Finansovyi monitoring byudzhetnoi sfery (obzor materialov Minfina Rossii) / N.B. Ozerova // Universitetskoe upravlenie: praktika i analiz. — № 2 (30). — S. 65–77.

10. Smirnova M.V. Platnye uslugi v sisteme vysshego professional'nogo obrazovaniya / M.V. Smirnova // Finansovyi spravochnik byudzhetnoi organizatsii. — 2010. — № 3. — S. 27–38.

11. Surovitskaya G.V. Mezhdunarodnyi opyt menedzhmenta kachestva v sfere vysshego obrazovaniya / G.V. Surovitskaya // Ekonomika obrazovaniya. — 2011. — № 3. — S. 83–87.

12. Shishkina N.N. Organizatsiya platnykh uslug v byudzhetnykh uchrezhdeniyakh kul'tury / N.N. Shishkina // Finansovyi spravochnik byudzhetnoi organizatsii. — 2010. — № 12. — S. 45–56.

13. Shlykov G.P. Sistema menedzhmenta kachestva universiteta: Rukovodstvo po kachestvu i izbrannye dokumentirovannye protsedury / G.P. Shlykov. — M.: NTK «Trek», 2008. — S. 36–41.

Информация об авторе

Сорокина Татьяна Владимировна — кандидат экономических наук, доцент, кафедра финансов, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: natvros@mail.ru.

Author

Sorokina Tatiana Vladimirovna — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Finance, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: natvros@mail.ru.